Human Resources Development Canada | Développement des ressources humaines Canada
Internal Audit Bureau | Bureau de vérification interne

FINAL REPORT

Operational Review of the Management of Work Force Adjustment

Phase III

Project N°: 618/96

Director General: *J.K. Martin*
Audit Director: *G. Duclos*
Team Leader: *P. LePage*
Auditor: *M.-J. Bigras*

June 1997

104-01683/

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary i

1.0 Background 1

2.0 Compliance 2

3.0 Planning 4

4.0 Impact 6

APPENDICES

A - Terms of Reference
B - Compliance Testing Results

EXECUTIVE SUMMARY

Objective of the Review

- The Internal Audit Bureau (IAB) undertook a three-phased operational review of HRDC's management of Work Force Adjustment (WFA). Phases one and two highlighted the significant WFA challenges being faced by HRDC including the implementation of EI Legislation; Human Resources Investment Fund; and the redesign of its Service Delivery Network. The downsizing and re-structuring activities were complex exercises involving office closures, office consolidations, and the introduction of new technology. The reviews acknowledged the very good information and support provided by Human Resource Services (HRS) to management and staff in the implementation of WFA, as well as the significant challenges HRDC faced to implement downsizing and re-structure its service delivery network. The present report summarizes the results of the third phase, whose objective was to review:
  - — compliance of WFA actions with applicable legislation;
  - — the effectiveness of planning and control; and
  - — the ultimate impact on employees and operations.

  The review was mainly conducted with a local office perspective as Phases one and two had already addressed the more comprehensive departmental approach.

Deleted: y good

Major Findings

Overall, IAB is of the opinion that there are no major compliance problems in implementing WFA.

Compliance with Policy and Legislation

- The majority of payments reviewed were correctly calculated. Those with errors were reviewed with the respective regions. Both the errors and the regions' responses to them, were given to HRS.
- Generally, compliance with both legislation and policy has been respected.
  - — In August, 1995, Treasury Board provided additional guidance on the parameters and limitations of the alternation program, clarifying that the practice of transferring employees into vacant positions prior to declaring them surplus is inappropriate. In response, HRDC immediately sent instructions to the field restricting this practice. Of the 110 files reviewed by IAB subsequent to this announcement, only two cases were identified which did not meet the full technical requirements of the alternation policy. However, the regions rationalized that these transactions helped meet their downsizing targets and resulted in savings to the organization. Having followed up on these cases, HRS also shares this opinion.
- While the rationale for utilizing Early Departure Incentives (EDI) and Early Retirement Incentives (ERI) varied, most actions appeared to fit within a broad interpretation of the applicable WFA policies and directives.

Deleted: told all departments the practice of transferring employees into vacant positions then declaring them surplus was inappropriate.

Deleted:

Deleted: more than

Deleted: 0

Deleted: noted

Deleted: .

Deleted:

Deleted:

- Stated HRDC policy was to "accommodate employees wanting to leave the public service provided that the position was declared surplus to requirement and managers ensured there would not be any adverse impact on service to the public."

— Virtually all the reductions were accomplished on a voluntary basis and mainly involved employees in pools of identical or similar positions targeted for reductions.

Deleted: ¶
Page Break

Effectiveness of Planning and Control

- The quality of file documentation and management controls varied considerably.
  - — Decisions for surplus declarations, while keeping term, acting employees or vacant positions at the same level, were not well substantiated;
  - — While the WFA module of the Human Resource Management System contained key information on surplus employees, other data fields were often were outdated, incomplete or inaccurate. While this could effect the quality of decisions based upon this latter information, no direct impact on an individual employee's eligibility for ERI/EDI nor the lump-sum payment amount was detected.

Deleted: Many entries in

Deleted: ultimately, this did not effect employees' eligibility or pay requirements.

- Business plans in the HRCCs had a WFA component, but they were considered of limited usefulness because of the rapidly changing environment in 1996/97.
  - — Updating of documented plans generally did not occur and might not have been practical due to local office restructuring and the reduction in the number of offices. Therefore, it was difficult at the time of the review to assess reduction targets by office.
- Most managers interviewed did not expect any limitations on the total number of ERI and EDI that was available during the three year period, although they were generally uncertain about the rules that would apply to WFA in 1997/98. The general feeling was that incentives could be used for purposes other than downsizing, that meeting the twelve month pay-back target was not strictly mandatory, and that there was still plenty of money to cover the cost of additional incentives.
  - — Regions were planning to offer incentives over the entire three year period. The form and degree of commitment toward employees interested in an early retirement or departure during the third year varied, but those departures were considered vital by most field managers to achieve their business plans and remain within their salary allocation for 1997/98.

Impact of the WFA Program

- HRDC employees have concerns about the effects of work force reductions.
  - — Many felt overwhelmed by the nature and the magnitude of changes although some perceived the new environment as challenging/empowering;
  - — Some groups felt they were more affected than others (for example, Investigation and Control or technological experts were generally exempted from the downsizing exercise at the local level) while the total workload remained the same or has increased in some cases;

  - — Managers and staff were concerned productivity gains expected from technological improvements have not yet materialized to help cope with work force reductions.
- In some offices, the departure of knowledgeable and experienced employees created a knowledge gap and weakened the unit.
  - — In other sites, the departure of less productive or motivated employees has resulted in a general improvement in the work environment;
  - — In most cases, the new work force mix was the result of individual employees' decisions rather than long-term WFA planning.
- Most managers and employees interviewed believe they had received an excellent support from the Employee Assistance Program (EAP) to address the human problems related to work force reduction.
  - — However, many were concerned that neither themselves nor EAP was well equipped to detect and handle situations likely to lead to burn-out or depression among the "survivors";
  - — Many have little confidence in self-identification, believing many employees worry about being identified as a person who cannot cope with stress (in case of further reductions).

Recommendations

1. Human Resources Services has been given detailed information on the above findings and has already started to make the required follow-up or take appropriate corrective action. We recommend that these actions be completed as soon as possible.

2. The communication between NHQ, the Regions and HRCCs on the total number of ERI and EDI that could be sustained by the Department should be reviewed.

3. The 'Best Practices' highlighted in Phases one and two continue to be applied.

Deleted: major

1.0 BACKGROUND

In response to the February 1995 budget, HRDC was designated a "most affected department" and required to reduce its workforce by approximately 4,700 positions between April 1, 1995 and March 31, 1998. ERI and EDI were made available to assist in meeting the workforce reductions targets. HRDC managers have faced significant challenges in balancing the required staff reductions with operational requirements in a changing environment where several restructuring initiatives are impacting concurrently. In addition to the WFA exercise, the Service Delivery Network (SDN) exercise has introduced new service delivery mechanisms and the closure or relocation of many points of services, the implementation of Employment Insurance (EI) Legislation, and the negotiations with provincial counterparts for Labor Market Agreements (LMAs) and the resulting transfer of program components, are all having a profound effect on HRDC as an organization.

Within this context, IAB undertook a three-phase operational review of WFA. The Phase I report identified best practices as well as possible barriers to successfully achieving workforce reduction targets. The Phase II report noted a number of positive practices in the Department's approach to WFA, especially with regards to assisting affected or potentially affected employees, as well as the need to improve documentation of WFA actions. In Phase III, IAB has reviewed HRDC compliance with TB's WFA Directive (WFAD) and other policies pertaining to EDI and ERI, WFA planning and control, and the impact on staff and operations. General compliance with TB policies was assessed from a download of data from the Human Resource Management System (HRMS) and a detailed file review of a random sample of 10 EDI/ERI and other payments from each region and NHQ for a total of 110. The Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, New Brunswick and Prince Edward Island regions were visited during October, 1996 to review the last two objectives.

Appendix A contains the Terms of Reference Objectives, Scope, and Methodology.

Deleted: 4

Deleted: 7

Deleted: Despite those incentives,

Deleted: ing

Deleted: Labour

Deleted: ensure good

2.0 COMPLIANCE

Accuracy of Automated Records

To assess compliance with applicable WFA legislation and policies, IAB downloaded data related to the 3,068 employees identified in the HRMS as having received an EDI or ERI as of September 24, 1996. These cases were subjected to eight unique tests. Of the resulting 24,544 (3,068 x 8) cases, 546 (2.2%) apparent 'anomalies' or recorded errors were initially detected such as surplus positions not being deleted or flagged for deletion to prevent future staffing. To date, most of these 'anomalies' have been satisfactorily resolved with some still requiring further national/regional follow-up.

Deleted: (i.e. contravention of TB's WFAD)

According to HRMS sources, the primary reasons for the 'anomalies' were:

Deleted: NHQ HRS

a. Outdated Data: the timeliness of regional input to the HRMS appears to vary from region to region;
b. Input Errors: since HRMS does not have edits specific to WFA data, for such items as age, years of service, and employee status (i.e. indeterminate vs. term), erroneous data was input to the HRMS and not detected prior to this review; and
c. Data Variation (from one module to another): NHQ reports that some regions either do not use and/or update the HRP module with the same consistency as the Pay & Benefits module.

Many of the above anomalies can be explained, at least partly, by the fact that:

Deleted:

- the primary emphasis was on processing payments and employee paperwork in a timely manner, rather than keeping the systems data up-to-date; and
- HRMS was not modified with specific WFA edits in a timely manner due to the short notice to meet downsizing requirements.

Whatever the reasons, these errors reduce the effectiveness of operational controls which rely on the data and the capacity to generate accurate reports, but had no impact on EDI/ERI eligibility nor on the dollar amount of lump-sum payments. Appendix B contains details of IAB's Compliance Testing Results.

Deleted:

Deleted: s

Accuracy of Payments

In addition to the download of data from HRMS, 10 randomly selected EDI and ERI files were requested from each of the 11 regions (including NHQ) for more in-depth analysis as to the accuracy of payments and supporting rationale and documentation. While EDI and ERI payments generally complied with TB regulations, monetary errors were noted in most regions (3 regions had no errors) but were not for significant dollar amounts. The 23 underpayments identified averaged $260, of which 12 were related to the calculation of cash-outs representing a full six-month period. The payment in these cases should be the greater of either one-half the annual salary or the number of days in the six- month period. In the cases cited, this resulted in an underpayment of one day's pay. Nine overpayments have also been noted averaging $379. Seven of these cases were due to a problem with the part-time work calculations resulting from the CAL04 screen which is part of the departmental automated information system used to calculate severance pay entitlements.

Shortly after the IAB findings were made known, HRS advised that action had been taken to revise the CAL04 screen and it has been corrected.

Alternations

An alternation occurs when an affected employee who wishes to remain in the Public Service exchanges positions with a non-affected employee (the alternate) wishing to leave the Public Service under the terms of a departure program. Prior to August, 1995, some regions alternated employees into vacant positions before declaring them surplus with subsequent approval of an EDI or ERI. At the time of these occurrences, managers did not know with certainty what the changes and impact would be on service delivery, and reductions still had to be achieved within prescribed time frames. As a result, decisions were made to accommodate employee resignations whereby, in certain instances, employees were transferred to vacant positions while their substantive positions were either maintained for the eventual placement of an affected employee or deleted some time after their departure because it became known the functions were no longer required. Prior to August, 1995, TB had not restricted this practice.

In August, 1995, TB provided further guidance to departments on the parameters and limitations of the alternation program clarifying that the practice of transferring employees into vacant positions prior to declaring them surplus is inappropriate. HRDC immediately sent instructions to the field restricting this practice and requested a status report which revealed that 44 such cases had occurred with 39 involving *unfunded* vacant positions and 5 involving *funded* vacant positions.

In October, 1996, as part of this Review, IAB randomly sampled 110 regional files and found two cases which appeared to not be meeting the full technical requirements of the alternation policy despite TB's and HRDC's August, 1995 clarification. However, the regions rationalized that these transactions helped meet their downsizing targets and resulted in savings to the organization. Having followed up on these cases, HRS also shares this opinion. Since these two cases were detected from a sample of only 110 files, representing just 3.6% of HRDC's 3,068 EDI/ERI recipients as of 24/09/96, there is a good possibility that other similar cases exist.

Documentation

The quality of file documentation varied amongst regions and the rationale for surplus declarations and retention of term, acting and/or vacant positions at the same classification level as departing employees was not always substantiated from an operational aspect.

Conclusion

HRS has been given detailed information on the above and has already started to make the required follow-up or take appropriate corrective action. We recommend that this action be completed as soon as possible.

Deleted: Once

Deleted: restricted this practice for all departments in August 1995, HRS immediately notified the regions

Deleted: . In the

Deleted: incidences reported by the regions to NHQ prior to August, 1995, it appeared that

Deleted: ed

Deleted:

Deleted: Further discussions with the Region indicated they were aware of both TB's and HRDC's position, including the consequences as stated by TB that "when an alternation decision is found inappropriate, it is the former employee who must personally bear the burden by returning the applicable moneys paid under EDI or ERI".

Deleted: ¶
¶

Deleted: ¶

3.0 PLANNING

At the time of the review, it appeared that HRDC would successfully meet its objective to reduce its workforce by approximately 4,700 positions or $200 million in both salary ($187 million) and non-salary ($13 million) funds. These reductions were primarily achieved through employees volunteering for departure incentive packages such as EDI and ERI. Of the 110 regional files sampled, only one case was mentioned where a manager had no other option than resort to a reverse order of merit process. HRDC has dedicated a lot of effort to establish a support network to help affected employees, who wanted to remain employed, find alternative employment opportunities.

On October 29, 1996, the ADM, Finance and Administration Services (FAS) informed all Executive Heads that, per their requests, authorization had been given to increase HRDC's reductions from the originally planned 4,686 to 5,206. In informing the Executive Heads that the increase had been approved, the ADMs, FAS and HRS mentioned that the increase applied only to FTE targets and that no corresponding increase had been made to salary target reductions. They reaffirmed that "the Human Resources Policies in support of the WFA continue to apply....payback considerations continue to be viewed as an important benchmark reflecting the cost effectiveness in managing the 3 year reduction exercise" and "the Department is accountable to provide a rationale to explain the factors which contributed to exceeding the government-wide norm of a payback period of 12 months". Following that memo, a further additional 95 FTEs were approved in November 1996, for a total of 5,301, to cover situations relating more to SDN re-structuring, ISP Redesign and other committed reductions not prompted by the February, 1995 Budget.

A survey conducted in February 1997 indicated that if all the ERI and EDI planned for 1997/98 were approved, the total number would reach 5,893 for the three year period. Although the review revealed that some ERI and EDI were planned for 1997/98, no accurate figures were available at the time since the business plans for 1997/98 had not yet been completed.

All regional and local offices visited had some type of planning mechanism to assist them through their WFA exercise. The amount of change simultaneously occurring within HRDC such as the introduction of the new SDN, EI Legislation, and LMAs required most managers to revisit their strategic WFA planning to incorporate the new initiatives. While most WFA plans appeared to be well thought out, not all were updated to reflect the current situation.

In the first stages of the WFA exercise, it was expected few employees would depart after September 1996 and, as a result, few ERI and EDI would be used as Responsibility Centers (RCs) would be subject to full salary budget reduction by April 1, because the last reductions in budget allocation would occur on April 1, 1997. However, the review revealed that several managers at the regional and local levels decided to spread their

Deleted: ,

Deleted: or other less congenial methods

Deleted:

Deleted: 700

Deleted:

Deleted: 1997, and no salary would be available to fund surplus employees after this date

Deleted: , it appeared during

Deleted: levels have indicated that they

Deleted: have

WFA reductions over the full three year period based upon what they perceived to be their own unique circumstances and the need to continue to provide good client service. This was made possible because the salary reduction was not strictly proportional to the FTE target, or because some employees had taken leave without pay, or for other reasons.

Those managers have therefore budgeted some WFA departures for 1997/98 having also indicated that if any change affects their budgets, or the assumption that EDI and ERI will be available up to March 31, 1998 becomes obsolete, immediate forewarning must be communicated. Consequently, they would have to radically modify their planning and strategy, as many potential volunteers could change their mind. In this case, a reverse order of merit process would have to be initiated, which is costly and time-consuming from both a human and financial perspective. It is obvious from the above that these managers did not expect any limitations, provided they remained in their salary allocation although most of them were very careful not to make firm promises or commitments to employees interested in early departure or retirement with an incentive.

TB WFAD states (1.1.26):"Departments shall review the use of (terms) and, where practicable, shall not re-engage such employees where such action would facilitate the appointment of surplus or laid-off persons". This Directive also states (1.1.27) that departments have the "right to engage (terms) to meet short-term, non-recurring requirements". While the former directive is somewhat restrictive as to the use of terms, the latter is less so. Coupled with the varying operational circumstances amongst the different RCs, an assessment of HRDC's use of terms throughout WFA would be too general and imprecise. A PSC Staffing Audit of Employment Options concluded in October 1996 that HRDC's use of term employees was well managed and a legitimate option during downsizing. However, the report did not specifically examine maintaining term employees in offices where departures were paid to indeterminate employees.

Deleted:

We found that it was common amongst the RCs visited during the review to retain term, acting and/or vacant positions at the same group and classification level as departing employees who had been given EDI or ERI packages. Analysis of 110 regional files reconfirmed this practice for all regions as the sample results indicated that approximately 70% of EDIs/ERIs were given to staff within an RC which still had term, acting and/or vacant positions at the same classifications/levels as the EDI/ERI recipients. When questioned on this issue, each region rationalized this practice due to short term operational requirements. Because of the various interpretations that can be given to TB, PSC and HRDC guidelines and directives, it is difficult to determine if and when this practice contravenes the rules. The only sensible approach would probably be based on a case by case review of all the circumstances, balancing the desire to accommodate employees with the need to realize savings.

Deleted:

Deleted: this practice

4.0 IMPACT

When an organization the size of HRDC is required to reduce its workforce by about 4,700 positions (original estimate), there are profound effects on the way of doing business and associated service levels. Major reconfigurations have been and are continuing to be undertaken within HRDC. Notwithstanding, conversations with managers and staff indicated that although they feel the level of internal and external service has changed in some RCs, overall, they consider that an adequate level of service has been maintained.

Deleted: s
Deleted: more than
Deleted: was altered
Deleted: a
Deleted: reasonable

Many managers interpreted in different ways the rules related to the allocation of EDI and ERI. For example, some managers felt that employees who had volunteered for an EDI or an ERI should be accommodated whatever the consequences to the organization. Other managers felt that operational priorities should take precedence over personal interest. Similarly, some managers felt that their best employees should be given priority for EDI and ERI in recognition of their good and valuable service. Other managers openly encouraged employees who they felt had performance or motivation problems to volunteer so that they could avoid a reverse order of merit ranking. While we often saw a mixture of these different attitudes, it was clear that where one clearly prevailed, the impact on the RC could be very different. Certain RC managers who favored the former approach realized that replacing skilled, experienced personnel and rebuilding corporate memory will be challenging while those who took the latter approach found the departure of staff with motivation or performance problems resulted in a more dynamic and better motivated team.

Managers interviewed mentioned they were instructed to exclude Investigation and Control as well as technological experts from WFA. In addition, the reduction of staff in the Insurance area was limited to the offices where a decrease of EI claims was expected because the number of insurance agents is based on operational intake. As a result, most of the actual work force reduction was applied to Employment, Finance, Human Resource, and Administration groups. Most managers and staff indicated that the gain in productivity from new technology has yet to come.

The EAP, also referred to as the Wellness and Intervention Program, continues to be a valuable tool for all HRDC personnel. The cooperation with EAP counselors is important to most managers. Generally, when management actively encourages participation of the EAP, Union, and other support mechanisms in their WFA exercise, staff appear to have more confidence and less anxiety concerning the changing environment. However, even with the proactive support of EAP, managers and staff felt that some employees, particularly those who find it increasingly difficult to cope with the stress of an increased workload or more demanding environment, are afraid that consulting support services will be perceived as a sign of weakness which ultimately will jeopardize their careers.

TERMS OF REFERENCE

OBJECTIVES

The three objectives of this Operational Review are to ensure that:

- all WFA individual actions (ERI, EDI and other lump-sum payment under the revised WFAD) taken since April 1995 are well documented and comply with applicable Legislation, Treasury Board and Departmental Directives, policies and guidelines;

- Responsibility Centers have operational plans that address the impact of WFA on operations for the remainder of 1996/97 and 1997/98; and,

- proper mechanisms are in place to monitor the effect of WFA on employees and operations, and corrective action is taken when required.

SCOPE

The review of WFA individual actions will be conducted from a sample drawn from all such actions since April 1995. It will therefore be nationwide.

The review of operational plans and monitoring measures will be conducted in selected regions and HRCCs.

The Executive Employment Transition (EET) will not be included since the PSC, which must approve all EET actions beforehand and report them to TB, has provided HRS with a report on HRDC's EET activities. Additionally, TB has already conducted a government wide review of the EET program.

METHODOLOGY

General compliance with TB policies will be assessed from WFA data files extracted from the departmental HRMS. Additionally, a representative sample will be drawn from these files to ensure the specific WFA actions meet TB and HRS directives and guidelines.

Planning instructions and operational plans will be reviewed in selected Regions and HRCCs and interviews will be conducted with WFA coordinators and operational managers to identify and assess monitoring tools.

COMPLIANCE TESTING RESULTS

The 3,068 EDI/ERI recipients recorded in the HRMS as of September 24, 1996 were tested for compliance with TB's WFAD and other legislative and legal requirements as follows.

1. Match by Position

A comparison of EDI/ERI recipients' position number with position number of employees Taken on Strength (TOS) since April 1, 1995 was done to identify possible situations of surplus employees' positions having been filled or re-filled just before or after their departure. Using the position number, this test identified employees who had TOS dates close or subsequent to the Struck Off Strength (SOS) date of an EDI/ERI recipient. In most cases, EDI/ERI recipients were TOS approximately the same date as they were SOS. However, the explanation to this apparent anomaly is based on the fact an employee has to be on strength in order to amend or correct data in HRMS; if he has already been SOS, a TOS entry needed to be done to modify the information. Of the 105 cases identified, it was ultimately determined that none were in contravention of policy.

2. Match by Personal Record Identifier (PRI)

A comparison of EDI/ERI recipients' PRI with PRI of employees TOS since April 1, 1995 was done to identify possible situations of surplus employees coming back to HRDC after receiving an incentive package. Using the PRI, this test identified EDI/ERI recipients who were recorded in HRMS as having TOS dates subsequent to their SOS. Of the 56 cases identified, it was ultimately determined that none were in contravention of policy.

3. EDI Recipients Who Were Declared Surplus Before July 15, 1995

The EDI program was officially approved on July 15, 1995. Anyone declared surplus prior to July 15, 1995 was not eligible for EDI. Therefore, to be eligible for EDI, those declared surplus prior to July 15, 1995 had to be issued a new surplus letter dated July 15, 1995 or after. This test identified EDI recipients recorded as having been declared surplus prior to July 15, 1995. Of the 20 cases identified, it was ultimately determined that none were in contravention of policy.

Deleted: :

Deleted: noted

Deleted: 103 were satisfactorily resolved by NHQ; 2 were sent to the regions for ultimate resolution.

Deleted:

Deleted: had

Deleted:

Deleted: noted

Deleted: all were satisfactorily resolved by NHQ; none were sent to the regions.

Deleted: initiated

Deleted: re-

Deleted: declaration

Deleted: s

Deleted: . This practice was authorized by HRDC with TB's concurrence.

Deleted: who had

Deleted:

Deleted: noted, all were satisfactorily resolved by NHQ; none were sent to the regions

Deleted: .

4. ERI Recipients Who Were Declared Surplus Before April 15, 1995

The ERI program was officially approved on April 1, 1995. Anyone declared surplus prior to April 1, 1995 was not eligible for ERI. Therefore, to be eligible for ERI, employees declared surplus prior to April 1, 1995 had to be issued a new surplus letter from April 1, 1995 onwards. This test identified ERI recipients who were identified in HRMS as having been declared surplus prior to April 1, 1995. Of the 8 cases identified, it was ultimately determined that none were in contravention of policy.

5. EDI/ERI Recipients Who Were Non-Indeterminate

Only indeterminate staff were eligible to receive an EDI/ERI; non-indeterminate staff, such as terms, were not. This test identified staff who were recorded as having received an EDI/ERI and identified in the HRMS as non-indeterminate. Of the 24 cases identified, it was ultimately determined that none were in contravention of policy.

6. ERI Recipients With Less Than 10 Years Service

One of the criteria to be eligible for an ERI is to have at least 10 years of service with the Federal Government. This test identified staff who had received an ERI but appeared to have less than 10 years service. Of the 29 cases identified, it was ultimately determined that none were in contravention of policy.

7. Employees Who Were Still Working Six Months After Being Declared Surplus

As a general rule, employees who are declared surplus should terminate their employment within six months from the date of being declared surplus. This test identified staff who were apparently still working six months after the date on which they had been declared surplus. Of the 76 cases identified, it was ultimately determined that none were in contravention of policy.

8. Position Numbers Which Had Not Been Abolished

Upon receiving an EDI/ERI package and departing HRDC, former employees' position numbers should be deleted and not re-used for at least one year. This test identified those position numbers which had been previously occupied by an EDI/ERI recipient but had yet to be deleted; the position numbers were still showing up as valid for re-use. Of the 228 cases identified, it was ultimately determined that 104 were not in contravention of policy with the remaining 124 still needing to be sent to the regions for resolution. All cases are itemized on next page.

Deleted: initiated
Deleted: 5
Deleted: 5
Deleted: 5
Deleted: re-i
Deleted: declaration
Deleted: s
Deleted: 5
Deleted: This practice was authorized by HRDC with TB's concurrence.
Deleted: had
Deleted: 5
Deleted:
Deleted: noted, all were satisfactorily resolved by NHQ; none were sent to the regions
Deleted: .
Deleted: could
Deleted: had
Deleted: and
Deleted: but were indicated on the HRMS
Deleted:
Deleted: noted
Deleted: 19 were satisfactorily resolved by NHQ; 5 were sent to the regions for ultimate resolution.
Deleted: noted
Deleted: all were satisfactorily resolved by NHQ; none were sent to the regions.¶
Deleted: noted
Deleted: 70 were satisfactorily resolved by NHQ; 6 were sent to the regions for ultimate resolution.
Deleted: noted
Deleted: approximately half were satisfactorily resolved by NHQ with the other half
Deleted:

A. Data Input Prior to System Enhancements
For these 27 cases, the Special Condition Code 7 was not available when the information was input in the system. This new code was introduced in mid July 1995. ***Regional follow-up required (19 cases).***

B. Alternate Situations (including those from other departments)
For these 22 cases, the HRP14 information was input before the alternation occurred causing HRMS to flag the 'former' position number rather than the 'surplus' position. For Alternates from other departments, the papers to confirm the transfer are often prepared after the fact resulting in the HRP14 recording the position number as 0 (rather than 7). ***Regional follow-up required (15 cases).***

C. Alternates From Other Departments (incorporated into B. above)

D. Re-Use of Previously Abolished Position Number
For these 32 cases, the position numbers were originally abolished but, per regulations, after one year there were legitimately re-used for other functions. No problems.

E. Time Delay In Recording Abolishment
For these 34 cases, the position numbers were not abolished at the time of printout but have since been deleted. No problems.

F. Error Due To Input Timing or Proper Position Is Abolished
For these 21 cases, the 'anomalies' were a 'timing' issue. For example, the HRP 14 screen had yet to be created to record a transfer/deployment to a new position, eventually causing the HRP14 to generate the previous position number. All position numbers requiring abolishment have been deleted. No problems.

G. HRP14 Info is For Affected Status
For these 11 cases, the data on the printout relates to an « Affected » situation (and NOT a Surplus) as recorded on HRP Module; user ignorance. ***Regional follow-up required.***

H. Fictitious Position Numbers
For these 2 cases, non-classified position numbers are used for pay purposes only e.g. for SAPP situations, Minister's Office. As these positions are not classified, they cannot be abolished. No problems.

I. Non Deleted Vacant Positions

For these 31 cases, the regions were slow in 'flagging' (eg. code 7) the position numbers for deletion (some regions take up to one year). All regions have now deleted these position numbers.

Deleted: (or will)

Deleted:

J. Additional Cases For Possible Regional Inquiry

There were 48 other cases noted in the HRMS download which could not be resolved by IAB. If these cases are similar to the ones above, no monetary errors are anticipated, however some minor compliance issues may arise. The details of these cases were presented to HRS for potential regional follow-up.

Deleted: *Regional follow-up required.*

Développement des ressources humaines Canada
Bureau de vérification interne

Human Resources Development Canada
Internal Audit Bureau

RAPPORT FINAL

Examen opérationnel de la gestion des réductions d'effectif

Étape III

Projet n° : 618/96

Directeur général : *J.K. Martin*
Directeur de vérification : *G. Duclos*
Chef d'équipe : *P. LePage*
Vérificateur : *M.-J. Bigras*

Juin 1997

TABLE DES MATIÈRES

Résumé i

1.0 Contexte 1

2.0 Conformité 2

3.0 Planification 5

4.0 Répercussions 8

ANNEXES

A - Mandat
B - Résultats des contrôles de la conformité

RÉSUMÉ

Objectif de l'examen

- Le Bureau de vérification interne (BVI) a entrepris un examen en trois étapes de la gestion des réductions d'effectif au sein de DRHC. Les étapes 1 et 2 ont fait ressortir les défis importants que DRHC a dû relever au cours de cet exercice, notamment la mise en place de la législation sur l'Assurance-emploi (AE), et du Fonds d'investissement des ressources humaines, et la restructuration de son Réseau de prestation des services (RPS). Les activités de réduction d'effectif et de restructuration se sont avérées complexes, donnant lieu à des fermetures ou à des regroupements de bureaux, ainsi qu'à la mise en place de nouvelles technologies. Les examens ont permis de constater le niveau élevé de l'information et du soutien fournis par les Services des ressources humaines (SRH) à la direction et aux employés dans la réalisation des réductions d'effectif, ainsi que les obstacles de taille que DRHC a dû surmonter dans l'exercice de réduction des effectifs et la restructuration du RPS. Le présent rapport contient un sommaire des résultats de la troisième étape, dont l'objectif consistait à examiner :
  — la conformité des mesures de réduction des effectifs avec la législation applicable;
  — l'efficacité de la planification et du contrôle;
  — l'incidence ultime sur les employés et les activités.

  L'examen a été mené en grande partie dans une perspective axée sur les bureaux locaux étant donné que les étapes 1 et 2 avaient déjà utilisé l'approche plus globale, à l'échelle du Ministère.

Principales constatations

Dans l'ensemble, le BVI est d'avis qu'il n'existe pas de problème majeur sur le plan de la conformité lié à la mise en oeuvre de la réduction des effectifs.

Conformité avec la politique et la législation

- Dans la majorité des cas, les paiements qui ont fait l'objet de l'examen ont été calculés correctement. Ceux qui contenaient des erreurs ont été révisés avec les régions respectives. Les SRH ont été informés des erreurs relevées et des réponses que les régions ont données à ce propos.
- En général, la législation et la politique ont été respectées.
  — En août 1995, le Conseil du Trésor a fourni de nouvelles lignes directrices sur le mandat et les limites du programme de remplacement, précisant que la pratique selon laquelle on transférait des employés dans des postes à combler avant de les déclarer excédentaires était inadéquate. Pour donner suite à ces directives, DRHC a fait parvenir sur-le-champ des instructions aux bureaux locaux afin de restreindre cette pratique. Parmi les 101 dossiers examinés par le BVI à la suite de l'annonce, il n'y a eu que deux cas. Cependant, les régions d'origine ont expliqué que ces cas leur ont permis d'atteindre leurs objectifs de réduction et ont entraîné des économies pour le Ministère. Après avoir examiné ces cas, SRH en est arrivé à la même conclusion.

- Bien que l'utilisation de la prime de départ anticipé (PDA) et du Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) se fonde sur diverses prémisses, la plupart des mesures semblaient compatibles avec une interprétation plus large des politiques et des directives applicables concernant la réduction des effectifs. Les SRH ont informé le BVI que les problèmes liés aux ressources humaines peuvent être résolus à la fois par l'utilisation de la PDA et du PERA, mais que la déclaration d'excédentaire représente encore la principale avenue.
- La politique énoncée par DRHC consistait à accommoder les employés désirant quitter la fonction publique, à la condition que le poste soit déclaré excédentaire par rapport aux besoins et que les gestionnaires s'assurent qu'il n'y aurait pas de répercussion négative sur le service au public.
  - — Les réductions ont presque toutes été réalisées sur une base volontaire, et surtout par rapport à des employés de groupes de postes identiques ou similaires ciblés aux fins des réductions.

Efficacité de la planification et du contrôle

- La qualité de la documentation des dossiers et des contrôles de gestion varie grandement.
  - — Les décisions relatives aux déclarations d'excédentaires, tout en maintenant les employés occupant des postes à durée déterminée, intérimaires ou à combler au même niveau n'étaient pas justifiées de façon satisfaisante.
  - — Bien que le module de réduction des effectifs dans le Système de gestion des ressources humaines (SGRH) ait renfermé des renseignements clés sur les employés excédentaires, d'autres champs de données étaient souvent périmés, incomplets ou inexacts. Cette situation aurait pu altérer la qualité des décisions prises d'après ces dernières données, mais on n'a détecté aucune répercussion directe sur l'admissibilité d'employés en particulier relativement à la PDA ou au PERA, ni sur les montants forfaitaires.
- Les plans d'activités ou plans opérationnels des CRHC comportaient un volet de réduction des effectifs, mais ils étaient considérés comme étant d'une utilité restreinte en raison de la rapidité des changements dans l'environnement de travail en 1996-1997.
  - — De façon générale, il n'y a pas eu de mise à jour des plans documentés et cette mise à jour n'aurait peut-être pas été possible compte tenu de la restructuration des bureaux locaux et de la diminution du nombre de bureaux. Il a donc été difficile au moment de l'examen d'évaluer les objectifs de réduction par bureau.
- La plupart des gestionnaires interrogés n'ont prévu aucune contrainte sur le nombre total de primes de PDA/PERA au cours des trois années, mais en général, ils n'étaient pas certains des règles qui s'appliqueraient au réaménagement des effectifs en 1997-1998. Le sentiment général était que les mesures incitatives pourraient être utilisées à des fins autres que la réduction des effectifs, qu'il n'était pas absolument impératif d'atteindre l'objectif de la récupération en douze mois, et qu'il y avait encore amplement de fonds pour couvrir les coûts des futures mesures d'encouragement au départ.
  - — Les gestionnaires des régions prévoyaient offrir les mesures incitatives pendant toute la période de trois ans. Il y avait des variations quant à la forme et au degré d'engagement envers les employés intéressés à bénéficier du programme de retraite ou de départ anticipé au cours de la période triennale, mais la plupart des gestionnaires considéraient ces départs comme étant essentiels à la réalisation de leurs plans opérationnels, tout en restant dans les limites de leur budget salarial pour 1997-1998.

Incidence sur le programme de réduction des effectifs

- Les employés de DRHC se préoccupent des conséquences de la réduction des effectifs.
  - — Beaucoup se sentent dépassés par la nature et l'ampleur des changements, bien que certains voient des défis et des pouvoirs accrus dans le nouvel environnement.
  - — Certains groupes considèrent qu'ils ont subi davantage de répercussions par rapport aux autres (p. ex., les spécialistes des Enquêtes et contrôles ou du secteur technologique ont généralement été à l'abri des réductions d'effectif à l'échelon local), tandis que la charge de travail totale est restée la même, et dans certains cas a été alourdie.
  - — Les gestionnaires et le personnel s'inquiètent du fait que les gains en productivité escomptés par suite des progrès technologiques ne se sont pas encore concrétisés pour aider à assumer la réduction des effectifs.
- Dans certains bureaux, le départ d'employés compétents et chevronnés a créé des lacunes sur le plan des connaissances et affaibli l'équipe.
  - — À d'autres endroits, le départ d'employés moins productifs ou peu motivés a permis l'amélioration globale du milieu de travail.
  - — Dans la plupart des cas, la nouvelle composition de la main-d'oeuvre est le résultat de décisions des employés eux-mêmes plutôt que d'une planification à long terme en vue de réduire les effectifs.
- La plupart des gestionnaires et des employés interrogés pensent qu'ils ont bénéficié d'un très grand appui dans le cadre du Programme d'aide aux employés (PAE) pour régler les problèmes humains liés à la réduction des effectifs.
  - — Cependant, beaucoup craignent que ni eux-mêmes, ni le PAE n'ont les outils nécessaires pour déceler et gérer les situations susceptibles d'aboutir à l'épuisement professionnel ou à la dépression parmi les « rescapés ».
  - — Beaucoup n'ont pas confiance dans l'auto-identification et pensent que bien des employés craignent d'être considérés comme des personnes qui ne peuvent pas assumer le stress (dans l'éventualité d'autres réductions d'effectif).

Recommandations

1. Les Services des ressources humaines ont reçu des renseignements détaillés sur les principales constatations énoncées ci-dessus et ont commencé à assurer un suivi et à prendre les mesures correctrices requises. Nous recommandons que ces mesures soient menées à terme le plus rapidement possible.
2. Il faudrait analyser les raisons expliquant le manque de communication entre l'AC, les régions et les CRHC concernant le nombre total de primes de départ anticipé ou de retraite anticipée qui pourraient être assumées par le Ministère.
3. Les meilleures pratiques énumérées dans les rapports d'étapes 1 et 2 continuent de s'appliquer.

1.0 CONTEXTE

En réponse au budget de février 1995, DRHC a été désigné « ministère des plus touchés », et a dû subir des réductions d'effectif d'environ 4 700 postes entre le 1er avril 1995 et le 31 mars 1998. Le Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) et la prime de départ anticipé (PDA) ont été offerts aux employés pour faciliter l'atteinte des objectifs de réduction d'effectif. Les gestionnaires de DRHC ont dû relever des défis importants en vue d'atteindre un équilibre entre les réductions d'effectif nécessaires et les exigences opérationnelles dans un environnement instable assujetti aux répercussions simultanées de plusieurs initiatives de restructuration. Outre l'exercice de réduction des effectifs, le Réseau de prestation des services (RPS) a procédé à l'établissement de nouveaux mécanismes de prestation des services, à la fermeture ou à la relocalisation de nombreux points de services, à la mise en oeuvre de la législation sur l'assurance-emploi (AE), et à des négociations avec ses homologues provinciaux en vue de conclure des ententes sur la main-d'oeuvre et le transfert résultant de certains volets de programmes sociaux, toutes ces opérations ayant des répercussions profondes sur le Ministère en tant qu'organisation.

Dans ce contexte, le BVI a entrepris un examen opérationnel en trois étapes portant sur la réduction des effectifs. Le rapport de l'étape 1 énonce les pratiques exemplaires ainsi que les obstacles empêchant l'atteinte des objectifs en matière de réduction des effectifs. Le rapport de l'étape II note un certain nombre de pratiques positives dans l'approche adoptée par le Ministère relativement à la réduction d'effectif, plus particulièrement dans le but d'aider les employés effectivement touchés ou susceptibles de l'être, ainsi que la nécessité d'améliorer la documentation des activités entourant la réduction d'effectif. À l'étape 3, le BVI a examiné la conformité de DRHC en regard de la *Directive sur le réaménagement des effectifs* (la Directive) émise par le Conseil du Trésor, et d'autres politiques liées à la PDA et au PERA, la planification et le suivi de la réduction des effectifs, ainsi que les répercussions sur les employés et les activités du Ministère. Il a analysé la conformité générale avec les politiques du CT d'après les données téléchargées à partir du Système de gestion des ressources humaines (SGRH), et par l'examen détaillé des dossiers d'un échantillon aléatoire de 10 dossiers de primes PDA/PERA et d'autres paiements effectués, pour chaque région et pour l'AC, soit un total de 110 dossiers. Les régions de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard ont été visitées au cours du mois d'octobre 1996, aux fins de l'examen des deux derniers objectifs.

L'annexe A renferme le mandat, les objectifs, la portée et la méthodologie de l'examen.

2.0 CONFORMITÉ

Exactitude des paiements automatisés

Pour évaluer la conformité avec la législation et les politiques applicables au processus de réduction des effectifs, le BVI a téléchargé les données relatives aux 3 068 employés inscrits dans le SGRH qui, en date du 24 septembre 1996, se sont prévalus de l'offre relative à la PDA ou au PERA. Ces dossiers ont été soumis à huit contrôles spéciaux. Dans 24 544 résultats obtenus (3 068 x 8), 546 (2,2 %) « anomalies » apparentes ou erreurs inscrites ont été décelées initialement, comme des postes excédentaires qui n'ont pas été supprimés dans le SGRH ou n'ont pas été marqués en vue d'une suppression pour éviter la dotation future. Jusqu'à maintenant, la plupart de ces « anomalies » ont été corrigées de façon satisfaisante, mais dans certains cas, un suivi plus poussé est nécessaire entre l'AC et le bureau régional.

Selon des responsables du SGRH, les principales raisons expliquant ces « anomalies » étaient :

a. Données périmées : la rapidité de la saisie dans le SGRH des données provenant des régions semble varier d'une région à l'autre.
b. Erreurs dans les données saisies : puisque le SGRH ne fait pas de révisions portant précisément sur les données relatives à la réduction des effectifs, des erreurs se sont glissées dans des données comme l'âge, les années de service et le statut de l'employé (c.-à-d. poste à durée indéterminée/déterminée), et n'ont pas été décelées avant cet examen.
c. Variation des données (d'un module à l'autre) : l'AC signale que les régions n'utilisent pas ou ne mettent pas à jour le module HRP avec la même uniformité que le module de la rémunération et des avantages sociaux.

Beaucoup de ces anomalies peuvent se justifier, du moins en partie, du fait que :

- l'accent a été mis d'abord sur la rapidité de traitement des paiements et de la bureaucratie dévolue aux employés plutôt que sur la mise à jour des données du système;
- la révision des données du SGRH portant précisément sur la réduction des effectifs n'a pas été faite assez rapidement en raison du délai très court accordé pour l'atteinte des objectifs en matière de réduction des effectifs.

Quelles qu'en soient les raisons, ces erreurs réduisent l'efficacité des contrôles opérationnels qui repose sur les données et la capacité de produire des rapports exacts, mais ces erreurs n'ont eu aucune répercussion sur l'admissibilité à la PDA ou au PERA, ni sur les montants forfaitaires accordés.

L'annexe B présente les détails des résultats des contrôles de la conformité menés par le BVI.

Exactitude des paiements

Outre le téléchargement des données du SGRH, on a demandé à chacune des 11 régions (y compris à l'AC) de fournir 10 dossiers de PDA et de PERA choisis au hasard aux fins d'une analyse approfondie de l'exactitude des versements effectués et des raisons justifiant ces versements ainsi que de la documentation connexe. Bien que les versements liés à la PDA ou au PERA soient généralement conformes avec les règles du CT, des erreurs pécuniaires ont été décelées dans la plupart des régions (trois ont fait exception) mais le montant en jeu n'était pas élevé. La moyenne calculée pour les 3 cas de moins-payés était de 260 $, dont 12 touchaient le calcul des paiements pour la période entière de six mois. Le montant à payer dans ces cas devrait être le plus élevé des deux, soit la moitié du salaire annuel ou le nombre de jours au cours de la période de six mois. Dans les cas cités, cela donnait cours de la période de six mois. Dans les cas cités, cela donnait lieu à un sous-paiement d'une journée de paie. Il y avait aussi neuf paiements en trop s'élevant à une moyenne de 379 $. Sept de ces cas erreurs semblaient découler de l'utilisation de l'écran CAL04 pour le calcul des heures travaillées à temps partiel, qui fait partie du système d'information automatisé du Ministère. Peu de temps après que les constatations du BVI ont été connues, SRH a annoncé que des mesures appropriées ont été prises et que l'écran CAL04 a été corrigé.

Remplacements

On désigne par remplacement la situation où un employé touché qui souhaite demeurer dans la fonction publique échange son poste avec un employé non touché (le remplaçant) qui veut quitter la fonction publique en vertu d'un programme d'encouragement au départ. L'analyse de l'échantillon aléatoire régional des 110 dossiers a révélé qu'avant août 1995, certaines régions ont affecté des employés à des postes vacants avant de les déclarer excédentaires, puis ont approuvé des primes de PDA/PERA. À cette époque, les gestionnaires ne savaient pas avec certitude quelles seraient les changements et les répercussions possibles sur la prestation des services et les réductions devaient encore être effectuées à l'intérieur des délais prescrits. Aussi, était-il décidé de satisfaire aux employés qui voulaient effectuer un départ volontaire, alors que dans d'autres cas, les employés étaient transférés dans des postes vacants, leur poste d'attache étant soit maintenu en vue d'être comblé possiblemment par un employé touché, soit supprimé quelque temps après le départ de l'employé, ses fonctions n'étant plus requises. Avant le mois d'août 1995, le Conseil du Trésor n'a pas restreint cette pratique.

En août 1995, le CT a fourni aux ministères des conseils supplémentaires sur le mandat et les limites du programme de remplacement, précisant que la pratique selon laquelle on transférait des employés dans des postes à combler avant de les déclarer excédentaires était inadéquate. DRHC a envoyé immédiatement aux régions des instructions limitant cette pratique et a demandé un rapport de la situation, qui a révélé l'occurrence de 44 cas en dont 39 mettant en cause des postes à combler *non prévus au budget (c.-à-d. sans fonds réservé)* et cinq cas mettant en question des postes à combler *prévus au budget.*

En octobre 1996, dans le cadre de l'examen, le BVI a choisi au hasard 110 dossiers régionaux et a constaté que deux d'entre eux ne semblaient pas répondre aux exigences

techniques de la politique de remplacement en dépit des clarifications données par le Ministère et le Conseil du Trésor en août 1991. Cependant, les régions ont expliqués que ces transactions leur ont permis d'atteindre leur objectifs de réductions et des économies pour le Ministère. Après avoir examiné ces cas, SHR en est venue à la même conclusion. Puisque ces deux cas provenaient d'un échantillon de 110, ce qui représente 3,6 % des 3 068 bénéficiaires de la PDA ou du PERA de DRHC en date du 24 septembre 1996, il est fort possible qu'il existe d'autres cas du genre.

Documentation

La qualité de la documentation des dossiers variait d'une région à l'autre et les motifs justifiant les déclarations d'excédentaires et le maintien de postes à durée déterminée, intérimaires et/ou à combler au même niveau de classification que celui des employés qui partaient n'étaient pas toujours valides d'un point de vue opérationnel.

Conclusion

Les SRH ont reçu des informations détaillées sur les points ci-dessus et ont déjà commencé à assurer le suivi nécessaire ou à prendre les mesures correctrices appropriées. Nous recommandons que cette mesure soit complétée dans les plus brefs délais.

3.0 PLANIFICATION

En principe, DRHC pourra atteindre son objectif visant à retrancher environ 4 700 postes, ou à réduire ses dépenses de 200 millions de $, tant au chapitre des salaires (187 millions $) qu'en dépenses non salariales (13 millions $). DRHC a réussi ces réductions principalement par le départ volontaire d'employés qui ont accepté l'offre liée à la PDA et au PERA. Des 110 dossiers des régions échantillonnés, un seul cas a été relevé où le gestionnaire n'a pas eu d'autre choix que de procéder par ordre inverse du mérite. DRHC a déployé beaucoup d'efforts pour établir un réseau de soutien afin d'aider les employés touchés qui voulaient demeurer à la fonction publique à trouver des solutions de rechange.

Le 29 octobre 1996, le SMA, Services des finances et de l'administration (SFA), a informé tous les cadres exécutifs qu'à leur demande, ils étaient autorisés à augmenter le nombre initial de postes à éliminer (4 686) à 5 206; le SMA (Finances et administration) et les SRH ont mentionné que la hausse des objectifs ne s'appliquait qu'aux ETP, et que les restrictions imposées au budget salarial n'avaient pas subi de hausse proportionnelle. Ils ont réaffirmé que « les politiques des ressources humaines à l'appui du réaménagement des effectifs continuent de s'appliquer... les données relatives à la période de récupération sont encore considérées comme un important point de référence témoignant de la rentabilité de la gestion du plan triennal de réduction », et que « le Ministère est imputable de fournir une justification expliquant les facteurs qui ont contribué au dépassement de la norme en vigueur au gouvernement, à savoir une période de récupération de 12 mois ». À la suite de cette note, l'élimination de 95 autres ETP a été approuvée en novembre 1996, portant le total à 5 301, pour gérer les situations liées davantage à la restructuration du RPS, à la Restructuration des PSR et à d'autres engagements en matière de réductions non prévus au budget de février 1995.

Une étude menée en février 1997 indique que si toutes les primes PDA/PERA prévues pour 1997-1998 étaient approuvées, le total atteindrait 5 893 pour la période triennale visée. Bien que l'examen ait révélé que l'on prévoyait des primes PDA/PERA pour 1997-1998, aucun chiffre précis n'était disponible à ce moment étant donné que les plans opérationnels pour 1997-1998 n'étaient pas encore complétés.

Tous les bureaux régionaux et locaux visités possédaient un mécanisme de planification leur permettant de faciliter la réduction des effectifs. Étant donné la somme des changements qui se sont produits simultanément au sein de DRHC, notamment la mise en place du nouveau RPS, la législation sur l'AE et l'utilisation d'ententes sur la main-d'oeuvre, la plupart des gestionnaires ont dû remanier leur plan stratégique de réduction des effectifs afin d'intégrer ces nouvelles initiatives. Bien que les plans de réduction d'effectif semblent en majorité découler d'une mûre réflexion, ils n'ont pas tous été modifiés afin de refléter la situation actuelle.

Aux premières étapes de l'exercice de réduction des effectifs, on prévoyait que le nombre des employés obligés de partir après septembre 1996 serait peu élevé, donc que les CRHC n'utiliseraient les primes PDA/PERA qu'avec parcimonie, parce que les dernières réductions au budget surviendraient le 1er avril 1997. Cependant, l'examen a révélé que plusieurs gestionnaires à l'échelon régional et local ont décidé d'étaler les réductions d'effectif sur la période complète de trois ans en fonction de ce qu'ils considèrent comme les circonstances particulières à leur bureau, et de la nécessité de continuer à fournir un service adéquat aux clients. Cette pratique a été rendue possible parce que les réductions de salaire n'étaient pas directement proportionnelles à l'objectif relatif aux ETP, ou parce que certains employés avaient pris des congés sans solde, ou pour toute autre raison.

Ces gestionnaires ont donc établi leur budget en fonction des départs liés aux réductions d'effectif pour 1997-1998, indiquant aussi qu'advenant toute modification ayant des répercussions sur leur budget, ou la possibilité que l'offre relative à la PDA ou au PERA jusqu'au 31 mars 1998 soit retirée, il faudrait en être avisés immédiatement. Le cas échéant, ils devraient modifier radicalement leur planification et leur stratégie, puisque beaucoup d'employés susceptibles d'accepter un départ volontaire pourraient changer d'avis. Dans ce cas, il faudrait procéder par ordre inverse du mérite, processus qui prend beaucoup de temps et coûte cher, tant du point de vue humain que financier. Il est évident d'après les commentaires ci-dessus que ces gestionnaires ne prévoyaient aucune restriction, à la condition qu'ils aient respecté leur budget salarial; la plupart d'entre eux ont eu la prudence de ne pas faire de promesse ferme, ni de prendre d'engagement précis envers des employés intéressés à une retraite ou à un départ anticipé assorti d'une prime.

La Directive du CT en matière de réduction des effectifs stipule (1.1.26) que : « Les ministères examinent l'utilisation de fonctionnaires nommés pour une période déterminée et, dans toute la mesure du possible, ne doivent pas réembaucher ce personnel si cela est de nature à faciliter la nomination d'employés excédentaires ou de personnes mises en disponibilité ». Cette directive prescrit également (1.1.27) que les ministères ont « le droit de l'employeur d'embaucher des fonctionnaires nommés pour une période déterminée pour répondre à des besoins ponctuels à court terme ». La première disposition est quelque peu restrictive concernant l'utilisation des postes à durée déterminée, la dernière l'étant moins. Conjuguée aux diverses conditions opérationnelles existant dans les différents CR, une évaluation des postes à durée déterminée par DRHC pendant toute la période de réduction des effectifs serait trop générale et floue. Une vérification de la dotation relative aux options d'emploi à la fonction publique concluait, en octobre 1996, que l'utilisation par DRHC des postes à durée déterminée est bien gérée et qu'elle représente une option légitime au cours de la réduction des effectifs. Cependant, le rapport ne renvoie pas directement au recours aux postes à durée déterminée en période de réduction des effectifs, non plus qu'il n'analyse de façon précise le maintien de poste à durée déterminée dans des bureaux où des primes de départ ont été versées à des employés nommés pour une période indéterminée.

Nous avons constaté qu'il était pratique courante pour les CR visités au cours de l'examen de garder les employés occupant des postes à durée déterminée et/ou des employés

intérimaires au même niveau de classification que l'employé qui avait bénéficié d'une PDA ou du PERA. Les résultats de l'échantillon régional des 110 cas indiquent que pour environ 70 % des cas, la PDA ou le PERA ont été octroyés à des employés d'un CR qui occupaient encore des postes à durée déterminée, intérimaires et/ou à combler aux mêmes classifications/niveaux que les bénéficiaires de PDA/PERA. Lorsque les régions ont été interpellées à ce sujet, chaque région a fourni des raisons justifiant l'utilisation des postes à durée déterminée. En raison des diverses interprétations qui peuvent être données aux directives du CT, de la CFP et de DRHC, il est difficile de déterminer si le recours à des fonctionnaires nommés pour une période déterminée contrevient aux règles, et dans quelles circonstances. La seule approche sensée consisterait probablement à examiner au cas par cas toutes les circonstances, en visant un juste milieu entre la volonté de répondre au désir des employés et la nécessité de réaliser des économies.

4.0 RÉPERCUSSIONS

Lorsqu'une organisation de la taille de DRHC doit réduire ses effectifs d'environ 4 700 postes (estimation initiale), elle ressent des contrecoups importants sur la façon de mener ses activités et sur les niveau de service qui s'y rattache. Des restructurations majeures ont été réalisées et continuent d'être entreprises au sein du Ministère. Néanmoins, les échanges que nous avons eus avec les gestionnaires et les employés démontrent que malgré les variations du niveau de service de CRHC, à l'interne et à l'externe, ce niveau demeure encore satisfaisant.

Beaucoup de gestionnaires ont interprété de différentes façons les règles liées à la PDA et au PERA. À titre d'exemple, mentionnons que certains d'entre eux pensaient qu'il fallait accéder à la demande d'employés qui ont accepté volontairement l'offre d'une PDA ou du PERA, quelles qu'en soient les conséquences sur l'organisation. D'autres croyaient que les priorités opérationnelles doivent avoir préséance sur l'intérêt personnel. De même, certains gestionnaires sont d'avis que leurs meilleurs employés devraient être les premiers à bénéficier de la PDA ou du PERA offerts, en reconnaissance de leurs bons et loyaux services. Il y en a qui encouragent ouvertement leurs employés qui, à leur avis, ont des problèmes de rendement ou de motivation, à proposer eux-mêmes leur candidature afin d'éviter un classement fondé sur l'ordre inverse du mérite. Bien que nous ayons souvent constaté différentes combinaisons de ces attitudes, il est clair que lorsque l'une d'elles prenait le pas sur les autres, l'incidence sur le CR pouvait être passablement différente. Certains gestionnaires de CR qui ont préconisé la première approche se sont rendu compte que le remplacement d'employés compétents et expérimentés et la reconstruction d'un « bagage » ministériel pose bien des défis, tandis que ceux qui ont encouragé les employés ayant peu de motivation ou un rendement médiocre à partir sont restés avec une équipe plus dynamique et motivée.

Les gestionnaires interrogés ont mentionné qu'ils avaient reçu des directives selon lesquelles ils devaient éviter d'inclure le personnel des Enquêtes et contrôles et les spécialistes du secteur technologique de l'exercice visant la réduction des effectifs. En outre, la diminution du nombre d'employés de l'Assurance a été limitée aux bureaux où l'on prévoyait une diminution des demandes d'assurance-emploi étant donné que le nombre de conseillers en assurance est calculé en fonction du nombre de nouveaux cas des services opérationnels. Par conséquent, la plus grande partie de la réduction des effectifs a été appliquée en pratique aux groupes suivants : Emploi, Finances, Ressources humaines et Administration. Les gestionnaires et les employés ont indiqué, pour la plupart, qu'il n'y a pas encore de gain de productivité attribuable aux nouvelles technologies.

Le Programme d'aide aux employés (PAE), aussi appelé Programme de mieux-être et d'intervention, continue d'être un outil très utile à tous les employés de DRHC. Une majorité de gestionnaires continue d'attacher une grande importance à la coopération avec les conseillers du PAE. En général, lorsque la direction encourage activement la participation du PAE, du syndicat et d'autres mécanismes de soutien dans la réduction des

effectifs, le personnel semble plus confiant et moins anxieux en regard des bouleversements dans leur milieu de travail. Toutefois, même avec une approche proactive du PAE, les gestionnaires et le personnel sont d'avis que certains employés, en particulier ceux qui ont de plus en plus de difficulté à gérer le stress lié à une charge de travail qui ne cesse de s'alourdir ou à un environnement toujours plus exigeant, craignent que le fait de solliciter des services de soutien soit perçu comme un signe de faiblesse qui pourrait, en bout de ligne, compromettre leur carrière.

MANDAT

OBJECTIFS

Les trois objectifs de l'examen opérationnel sont de s'assurer que :

- toutes les mesures prises en vue de la réduction des effectifs (PERA, PDA, et autres montants forfaitaires accordés en vertu de la directive révisée sur le réaménagement des effectifs) depuis avril 1995 sont bien documentées et conformes à la législation, aux politiques et aux directives applicables du CT et du Ministère;

- pour la fin de l'exercice 1996-1997 et l'exercice 1997-1998, les plans opérationnels des centres de responsabilité tiennent compte des effets découlant de la réduction des effectifs sur les activités;

- des mécanismes appropriés sont en place afin de surveiller l'effet de la réduction des effectifs sur les employés et les activités, et pour que des mesures correctives soient prises au besoin.

PORTÉE

L'examen des mesures individuelles liées à la réduction des effectifs sera menée à partir d'un échantillon tiré de toutes les mesures prises depuis avril 1995; il s'agira donc d'un examen de portée nationale.

L'examen des plans opérationnels et des mesures de surveillance se fera dans certaines régions et certains CRHC en particulier.

Le Programme de transition dans la carrière des cadres de la direction (PTCCD) ne sera pas examiné puisque la CFP, qui doit approuver au préalable toutes les mesures du PTCCD et faire rapport à ce sujet au Conseil du Trésor, a présenté aux SRH un rapport sur les activités de DRHC relativement à ce programme. De plus, le CT a déjà mené un examen dans l'ensemble du gouvernement du Programme de transition dans la carrière des cadres de la direction.

MÉTHODOLOGIE

La conformité générale avec les politiques du CT sera évaluée d'après les données touchant les réductions d'effectif extraites du SGRH gouvernemental. De plus, on formera un échantillon représentatif de ces fichiers pour garantir que les mesures particulières liées à la réduction des effectifs sont conformes aux directives du CT et des SRH.

Les instructions relatives à la planification et les plans opérationnels feront l'objet d'un examen dans certains CRHC et régions en particulier, et l'on fera des entrevues avec des coordonnateurs de la réduction des effectifs et les gestionnaires opérationnels afin de répertorier et d'évaluer les outils de surveillance.

RÉSULTATS DES CONTRÔLES DE LA CONFORMITÉ

On a soumis les 3 068 dossiers de bénéficiaires de PDA ou du PERA inscrits dans le SGRH au 24 septembre 1996 à des vérifications de la conformité avec la *Directive sur le réaménagement des effectifs* et d'autres exigences législatives et légales comme suit :

1. Correspondance par poste

Une comparaison des numéros de postes des bénéficiaires de PDA ou du PERA avec les numéros de postes des employés portés à l'effectif depuis le 1er avril 1995 a été effectuée dans le but de relever les situations éventuelles où des postes d'employés excédentaires ont été comblés juste avant ou après leur départ. À partir du numéro de poste, ce contrôle a permis de recenser les employés dont la date d'embauche est proche de la date où le bénéficiaire de la PDA ou du PERA a été rayé de l'effectif, ou ultérieure à cette date. Dans la plupart des cas, les bénéficiaires de PDA/PERA ont été portés à l'effectif à peu près à la même date qu'ils ont été rayés de l'effectif. Cependant, l'explication fournie pour cette anomalie apparente tient au fait qu'un employé doit faire partie de l'effectif pour que l'on puisse modifier ou corriger les données dans le SGRH; lorsque l'employé était déjà rayé de l'effectif, il fallait le porter à nouveau à l'effectif pour pouvoir faire les modifications aux renseignements. Parmi les 105 cas relevés, on a finalement conclu qu'aucun ne contrevenait à la politique.

2. Correspondance par code d'identification de dossier personnel (CIDP)

On a effectué une comparaison des CIDP de bénéficiaires de PDA/PERA avec les CIDP des employés qui ont été portés à l'effectif depuis le 1er avril 1995 afin de recenser les situations éventuelles d'employés excédentaires réembauchés à DRHC après avoir obtenu des primes d'encouragement au départ. À partir du CIDP, cette vérification a permis de recenser les bénéficiaires de la PDA/PERA inscrits dans le SGRH et dont la date d'embauche est ultérieure à la date où ils ont été rayés de l'effectif. Parmi les 56 dossiers relevés, on a finalement conclu qu'aucun ne contrevenait à la politique.

3. Bénéficiaires de la PDA qui ont été déclarés excédentaires avant le 15 juillet 1995

Le programme de la PDA a été officiellement approuvé le 15 juillet 1995. Tout employé déclaré surnuméraire avant cette date n'était pas admissible à la PDA. Ainsi, pour être admissible, les employés déclarés excédentaires avant le 15 juillet 1995 devaient recevoir un nouvel avis d'excédentaire daté du 15 juillet ou d'une date ultérieure. Ce contrôle a permis de recenser des bénéficiaires de la PDA qui ont été déclarés

excédentaires avant le 15 juillet 1995. Parmi les 20 cas répertoriés, on a finalement conclu qu'aucun ne contrevenait à la politique

4. Bénéficiaires du PERA qui ont été déclarés excédentaires avant le 1er avril 1995

Le Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) a été approuvé officiellement le 1er avril 1995. Toute personne ayant été déclarée excédentaire avant cette date n'était pas admissible au PERA. Par conséquent, pour que les employés déclarés excédentaires avant le 1er avril soient admissibles au PERA, il fallait émettre de nouvelles lettres les informant de leur statut d'excédentaires datées du 1er avril 1995 ou d'une date ultérieure. Ce contrôle a permis de recenser les bénéficiaires du PERA inscrits dans le SGRH comme ayant été déclarés excédentaires avant le 1er avril 1995. Parmi les 8 cas recensés, on a finalement conclu qu'aucun ne contrevenait à la politique

5. Bénéficiaires de PDA/PERA qui n'occupaient pas un poste à durée indéterminée

Seuls les titulaires de postes à durée indéterminée étaient admissibles à la PDA ou au PERA, les autres, comme les employés occupant des postes à durée déterminée, n'y ayant pas droit. Cette vérification a permis de recenser les cas d'employés inscrits dans le SGRH comme ayant obtenu des primes PDA/PERA et comme n'étant pas titulaires de postes à durée indéterminée. Parmi les 24 dossiers visés, on a finalement conclu qu'aucun ne contrevenait à la politique.

6. Bénéficiaires du PERA ayant moins de 10 années de service

L'un des critères pour être admissible au PERA était d'avoir au moins 10 années de service à la fonction publique fédérale. La vérification menée pour cet aspect a permis de répertorier les cas d'employés ayant bénéficié du PERA mais qui semblaient avoir moins de 10 années de service. Parmi les 29 cas recensés, on a finalement conclu qu'aucun ne contrevenait à la politique

7. Employés encore à l'effectif six mois après avoir été déclarés excédentaires

En règle générale, les employés qui ont été déclarés excédentaires devaient quitter leur poste dans les six mois suivant la date de déclaration du statut d'excédentaire. La vérification effectuée sur ce plan a permis de recenser des dossiers d'employés qui travaillaient encore six mois après la date où ils ont été déclarés excédentaires. Parmi les 76 cas répertoriés, on a finalement conclu qu'aucun ne contrevenait à la politique.

8. Numéros de postes n'ayant pas été supprimés

Après le versement de la prime de départ anticipé (PDA) ou de la prime de retraite anticipée (PERA), les numéros de postes des employés touchés devaient être supprimés et leur utilisation évitée pendant au moins un an. La vérification de ce point a permis de répertorier les numéros de postes qui étaient occupés auparavant par un bénéficiaire de la PDA ou du PERA mais qui n'étaient pas encore supprimés; ces numéros de postes figuraient encore dans le système comme étant valides aux fins de leur utilisation. Parmi les 228 cas relevés, on a finalement conclu que 104 n'étaient pas en contravention de la politique, les 124 autres devant être envoyés aux régions afin qu'elles corrigent la situation. Tous ces dossiers sont détaillés ci-dessous.

A. Saisie des données avant les améliorations au système
Dans 27 de ces cas, la condition spéciale code 7 n'était pas disponible lorsque les données ont été saisies dans le système. Ce nouveau code a été intégré à la mi-juillet 1995. ***Un suivi est nécessaire à l'échelon régional (19 cas).***

B. Situations des remplaçants (y compris en provenance d'autres ministères)
Dans les 22 dossiers visés, les données HRP14 ont été saisies avant la date du remplacement, le système marquant d'un drapeau « l'ancien » numéro de poste plutôt que le numéro du poste excédentaire. Dans le cas des remplaçants d'autres ministères, les documents confirmant le transfert sont souvent préparés après coup; le HRP14 inscrit alors le code « 0 » dans la case du numéro de poste (plutôt que le code 7). ***Un suivi régional est nécessaire (15 cas).***

C. Remplaçants d'autres ministères (cas discutés au point B ci-dessus)

D. Réutilisation des numéros de poste supprimés antérieurement
Dans les 32 cas correspondants, les numéros de postes ont été abolis antérieurement, mais conformément au règlement, ils ont été utilisés à nouveau à d'autres fins après un an. Aucun problème à ce chapitre.

E. Retards dans l'inscription de la suppression des postes
Dans les 34 dossiers en cause, les numéros de postes n'ont pas été abolis au moment où l'impression a été faite, mais plus tard. Aucun problème sur ce plan.

F. Erreur liée au moment de la saisie ou au fait que le poste approprié est aboli

Pour 21 des dossiers touchés, les « anomalies » sont liées au moment de la saisie. À titre d'exemple, l'écran HRP 14 n'était pas encore créé dans le but d'inscrire le transfert/déploiement d'un nouveau poste, le HRP14 inscrivant finalement le numéro de l'ancien poste. Tous les numéros de postes qu'il fallait abolir ont été supprimés. Aucun problème de ce côté.

G. Données du HRP14 liées au statut « Touché »

Pour les 11 dossiers en cause, les données du rapport concernent le statut « Touché » (et NON le statut « Excédentaire ») comme le mentionne le module HRP; l'utilisateur n'en savait rien. ***Suivi régional nécessaire.***

H. Numéros de postes fictifs

Dans les deux dossiers en cause, les numéros de postes non classifiés sont utilisés à des fins de rémunération seulement, p. ex., pour les affectations en vertu du PRAS, le bureau de la Ministre. Comme ces postes ne sont pas classifiés, ils ne peuvent pas être abolis. Aucun problème sur ce plan.

I. Postes à combler non supprimés

Pour les 31 dossiers en cause, les régions ont tardé à marquer les numéros de poste à supprimer au moyen d'un drapeau (p. ex., code 7); certaines régions ont pris jusqu'à un an pour le faire. Maintenant, toutes les régions ont supprimé ces numéros de postes.

J. Autres dossiers pouvant faire l'objet d'une enquête par la région

On a relevé 48 autres dossiers dans le téléchargement du SGHR que le BVI ne pouvait résoudre. Si ces cas sont semblables à ceux énoncés ci-dessus, on ne prévoit pas avoir aucune erreur d'ordre monétaire. Toutefois, quelques légers problèmes de conformité pourraient être soulevés. Ces cas ont été présentés de façon plus détaillée aux SRH, aux fins de suivi possible par les régions.